

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з
органами місцевого самоврядування в контексті
децентралізації державної влади**

Науково-методичні рекомендації

Харків-2015

Схвалено на засіданні науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів кримінальної міліції ХНУВС

«31» серпня 2015 р., протокол № 8

Бугайчук Костянтин Леонідович, к.ю.н., доцент, начальник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів кримінальної міліції Харківського національного університету внутрішніх справ

Гузь Віталій Анатолійович, заступник начальника Головного управління МВС України в Харківській області – начальник міліції громадської безпеки

Святокум Ігор Олегович, науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів кримінальної міліції Харківського національного університету внутрішніх справ

Чумак Володимир Валентинович, к.ю.н., провідний науковий співробітник відділу організації наукової роботи Харківського національного університету внутрішніх справ

3-35 **Зарубіжний** досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади : наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, В.А. Гузь, І.О. Святокум, В.В. Чумак – Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2015. – 44 с.

УДК 351.74:352.075

ББК 67.301.1

©Харківський національний університет внутрішніх справ, 2015

Зміст

Вступ.....	4
Розділ I. Взаємодія органів місцевого самоврядування з поліцією у Сполучених Штатах Америки	6
Розділ II. Взаємодія органів місцевого самоврядування з поліцією у Великобританії	14
Розділ III. Взаємодія органів місцевого самоврядування з поліцією у Франції ..	22
Розділ IV. Взаємодія органів місцевого самоврядування з поліцією у Польщі ..	24
Розділ V. Взаємодія органів місцевого самоврядування з поліцією у Чехії	30
Розділ VI. Перспективи використання закордонного досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування та поліції в Україні.....	35
Висновки	39
Список використаних джерел	41

Вступ

Реформування органів внутрішніх справ в Україні, що здійснюється паралельно процесам децентралізації управління, обумовлює підвищення актуальності питання налагодження ефективної взаємодії між правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування.

У державах Європи та Північної Америки взаємодія органів поліції з органами місцевого самоврядування протягом останніх років є одним з найбільш важливих напрямів забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та попередження правопорушень. Необхідність подібної взаємодії обумовлюється низкою факторів. Органи місцевого самоврядування – найбільш наближені до громадянина органи публічної влади, відповідно, саме вони найбільш оперативно та повно реагують на потреби громади, у тому числі – у правоохоронній сфері.

Як вказується у Крайній практиці побудови партнерства між поліцією та суспільством, складеній ОБСЄ, налагодження партнерських відносин поліції та суспільства «являє собою зміну практики, а не основних цілей поліцейської діяльності», серед яких називаються «забезпечення громадського спокою та правопорядку; захист основних прав і свобод особистості, передусім життя; попередження та розкриття злочинів; надання допомоги та послуг суспільству з метою зниження рівня страху перед злочинністю, можливістю зазнати тілесних ушкоджень та виникнення соціально-побутових безпорядків, а також попередження занепаду районів проживання». Разом з цим, вказується у документі, партнерство поліції та суспільства забезпечує «більш ефективну та дієву стратегію досягнення цих цілей» [2, с. 12-13].

При цьому, документ прямо вказує на доцільність залучення до поліцейської діяльності усіх зацікавлених публічних установ. «До заходів з

вирішення проблем слід також залучати інші публічні структури, такі, як місцеві органи влади та адміністрації, суди, прокуратуру, а також соціальні установи, установи охорони здоров'я, захисту довкілля, оскільки вони можуть надати додаткові ресурси для вирішення певних проблем боротьби зі злочинністю і забезпечення безпеки, якими не володіє поліція» [2, с. 30-31]. Пункт 18 Європейського кодексу поліцейської етики 2001 року вказує, що організація поліції повинна бути спрямована на розвиток нормальних відносин з населенням, а за необхідності – на реальну співпрацю з іншими організаціями, органами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями та іншими представниками населення, включаючи етнічні меншини [1].

У світі були вироблені різні практики та різні підходи до організації взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами поліції. Такі відмінності зумовлюються особливостями державного устрою, історичними умовами формування органів місцевого самоврядування та функціонування поліції тощо. Так, якщо для США широка участь органів місцевого самоврядування у здійсненні поліцейської діяльності є давньою історичною традицією, у країнах Центральної Європи подібні процеси є відносно новими. У зв'язку з цим, при дослідженні закордонного досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією були обрані держави з різними моделями організації відносин між ними з метою більш повного врахування різноманіття практик, що застосовуються.

Розділ І. Взаємодія органів місцевого самоврядування з поліцією у Сполучених Штатах Америки

Важливою особливістю діяльності поліції у США є фактична відсутність її єдиної системи. Натомість, правоохоронні органи, що діють на різних рівнях (федеральному, штату, округу та громади), функціонують достатньо автономно, підпорядковуючись не одне одному, а відповідним місцевим органам влади. Іншими словами, на рівні міста департамент поліції підпорядкований органу міського самоврядування, ним же формується та фінансується.

Наявність відносин підпорядкування між органами місцевого самоврядування та департаментом поліції обумовлює достатньо високий рівень взаємодії між ними. За цих умов, першим її напрямом є формування керівництва поліції органами місцевого самоврядування. У США не існує єдиного встановленого порядку організації поліцейських департаментів, однак за загальним правилом їх очолює начальник поліції, що призначається органами міської влади. Окрім цього, для великих міст характерним є розділення стратегічного та оперативного керівництва департаментом поліції. Перший напрям діяльності покладається на комісара поліції, який часто є цивільною особою, та відповідає за вироблення політики у сфері правоохоронної діяльності, визначення пріоритетних цілей діяльності поліції; другий – на начальника поліції, який відповідає за безпосередню реалізацію завдань, покладених на департамент. При цьому, саме посада комісара відповідає за відповідність стратегічних цілей департаменту поліції загальній політиці органів місцевого самоврядування у сфері правоохоронної діяльності.

Незважаючи на те, що поліцейські департаменти входять в систему органів місцевого самоврядування, їх діяльність є достатньо автономною,

що забезпечує неупередженість та професійність у виконанні ними своїх обов'язків. З іншого боку, у ході реалізації своїх правоохоронних функцій, виникає необхідність й інших форм взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Найбільш відомим та поширеним способом залучення громадськості та органів місцевого самоврядування до роботи у сфері попередження правопорушень та забезпечення громадського порядку є практика community policing. Вперше вона була реалізована саме у США у 80-х роках ХХ сторіччя, звідки вона поширилась й у інші держави.

Департамент юстиції США визначає три ключових компоненти community policing:

- партнерство в громаді – співпраця між поліцією і особами та організаціями, яким вона служить, з метою вироблення відповідей на проблеми та підвищення довіри поліції;
- організаційні перетворення – забезпечення відповідності управління, структури, кадрового та інформаційного забезпечення вимогам партнерства у громаді та дієвого вирішення проблем;
- вирішення проблем – процес дієвого та систематичного дослідження виявлених проблем з метою вироблення ефективних рішень [17, с. 593].

В контексті взаємодії з органами місцевого самоуправління, особливе значення набуває партнерство в громаді. Воно базується на тому, що поліція досить рідко може комплексно вирішити проблеми безпеки у громаді, покладаючись лише на власні сили. Відповідно, заохочується співпраця з якнайширшим колом осіб та організацій, зацікавлених у безпеці місцевої громади. Перелік таких осіб та організацій є достатньо широким, від індивідуальних представників громади (громадські активісти, волонтери, лідери суспільної думки, приватні підприємці) до органів місцевого

самоврядування. Кінцевою метою подібного партнерства є спільне вирішення виявлених проблем та підвищення суспільної довіри до поліції.

Міністерство юстиції США визначає такі організаційні елементи community policing:

1. Прийняття філософії community policing. Сприйняття community policing на рівні поліцейського управління проявляється в інтеграції його філософії у завдання, нормативно-правові акти, систему оцінки діяльності, підбору підготовки та просування персоналу по службі та інші системи та заходи, що визначають організаційну культуру. Організаційні системи підтримують орієнтацію на надання послуг і підкреслюють важливість співпраці окремих підрозділів всередині органу з метою підтримання community policing. Впровадження філософії community policing може проходити поступово і спочатку лише в окремих спеціалізованих підрозділах, але кінцевою метою має бути повне впровадження на рівні органу в цілому.

2. Децентралізоване прийняття рішень та відповідальність. У системі community policing окремі офіцери отримують можливість вирішувати проблеми та приймати рішення у сфері службової діяльності як колективно, так й індивідуально. Лідерство вимагається та заохочується на кожному рівні, а працівники є відповідальними за рішення, які вони прийняли та результати заходів, вжитих ними для вирішення проблем та зниження рівня злочинності у громаді.

3. Фіксована територіальна відповідальність та широке коло обов'язків. У community policing управління, прийняття рішень, розстановка кадрів в основному засновані на територіальному принципі. Працівники призначаються на визначені території на конкретний період часу з метою налагодження співпраці та партнерства між населенням та правоохоронними органами, та відповідають за зниження рівня злочинності

на закріпленій території. Межі між зонами відповідальності визначаються на підставі особливостей громади, а не офіційних кордонів.

4. Використання добровольців. Community policing заохочує використання людських ресурсів поза правоохоронними органами. Добровільна діяльність передбачає активну участь громадян у роботі правоохоронних органів. Правоохоронні органи ознайомлюють громадськість зі способами такого партнерства з метою посилення ролі community policing та забезпечують ефективні засоби залучення громадян. Зусилля добровольців можуть допомогти зменшити затрати часу працівників поліції і дозволити постійному особовому складу зосередитись на превентивній діяльності.

5. Засоби підтримки. Існує багато видів засобів підтримки, що сприяють переходу поліцейських підрозділів до community policing. Наприклад, інформаційні технології та системи можуть сприяти community policing шляхом надання офіцерам доступу до інформації про злочини та правопорушення, що дозволяє здійснювати аналіз проблем та скорочує витрати часу працівника на виконання адміністративних задач. Окрім цього, технологічні та аналітичні ресурси дозволяють підрозділу своєчасно збирати інформацію про проблеми, пов'язані зі злочинністю, що сприяє кращому використанню ресурсів та персоналу, надаючи працівникам краще розуміння проблем. Така інформація має бути доступною не лише для працівників поліції, але й для громадськості. Нарешті, підготовка з питань community policing може сприяти успішному впровадженню її філософії. Вона надає альтернативні можливості правоохоронної діяльності та впливу на проблеми, пов'язані зі злочинністю. Підготовка з питань community policing повинна бути впроваджена в усі елементи підготовки для всіх працівників підрозділу та бути доступною для громади [18].

Що стосується конкретних заходів, що вживаються в рамках community policing, вони сильно різняться в залежності від розміру населеного пункту, ресурсів, до яких він має доступ, криміногенної ситуації тощо. У США не існує й єдиного нормативно-правового акту, що регулював би дану сферу відносин. Разом з цим, на підставі досвіду, виробленого в рамках співпраці органів місцевого самоврядування та департаментами поліції, Департамент юстиції США наводить наступні найбільш поширені та ефективні заходи у сфері community policing.

Основні заходи, що рекомендуються Департаментом юстиції США в рамках community policing [6]

Партнерство в громаді	Організаційні перетворення	Вирішення проблем
Розміщення інформації про злочини на веб-сайті поліції	Закріплення поліцейських за визначеними ділянками на достатньо довгі проміжки часу	Проведення досліджень у громаді з метою виявлення проблем у сфері безпеки та оцінки діяльності поліції
Проведення регулярних зустрічей з представниками місцевого бізнесу	Використання принципів community policing при процедурах добору та прийняття на роботу працівників поліції	Систематичне виявлення проблем на всіх рівнях (квартал, маршрут, район, місто)
Участь працівників поліції та органів місцевого самоврядування на зустрічах асоціацій домовласників	Інтеграція принципів community policing у систему оцінки роботи поліцейських	Використання аналітичних методів з метою кращого розуміння проблем у сфері злочинності
Побудова робочих відносин із засобами масової інформації	Розробка технологічних та інформаційних систем, що забезпечують кращий доступ до інформації працівників поліції та представників громади	Вивчення та використання кращих практик інших управлінь поліції

Інформування громадян про ініціативи поліції у сфері протидії злочинності	Урахування принципів community policing при підготовці поліцейських	Пошук шляхів залучення представників громади до виявлення проблем у сфері безпеки
Залучення волонтерів	Підвищення відповідальності працівників за вирішення проблем на рівні, за який вони відповідають	Заохочення поліцейських до комплексного вирішення проблем при реагуванні на звернення громадян
Функціонування поліцейської академії для громадян	Заохочення поліцейських пропонувати інноваційні рішення стратегічних проблем	Оцінювання ефективності зусиль щодо протидії злочинності та вирішення проблем у сфері безпеки
Побудова робочих відносин з іншими службами місцевого самоврядування	Скорочення ієрархічних структур	Вивчення причин географічної концентрації злочинності на вироблення відповідних заходів
Отримання інформації від партнерів щодо природи та рівня пріоритетності проблем у громаді	Підвищення прозорості діяльності поліції та процесу прийняття нею рішень	Аналіз обставин повторної віктимізації осіб з метою вжиття відповідних заходів
Вироблення нових рішень з партнерами у режимі «мозкового штурму»	Включення принципів community policing до програми підготовки польових поліцейських	Збір інформації про серійних правопорушників з метою ускладнення протиправної діяльності у майбутньому
Залучення партнерів у процес вирішення проблем	Надання поліцейським можливості виробляти інноваційні відповіді на проблеми	Дослідження місць концентрації злочинів з метою усунення криміногенних факторів
Використання піших та велосипедних патрулів	Розробка технологічного забезпечення аналізу та оцінки проблем у сфері безпеки	Розробка формальних планів реагування на проблемні ситуації
Залучення партнерів до впровадження заходів, направлених на вирішення проблем	Врахування принципів community policing у плануванні діяльності	Систематичне документування заходів із вирішення проблем у сфері безпеки

Узагальнено дані заходи об'єднують у шість базових моделей community policing (які часто використовуються поряд одна з одною):

- поліцейське обслуговування, засноване на територіальному принципі (Area-Based Policing) – полягає у закріпленні за працівниками поліції певної частини міста, в якій він відповідає за здійснення поліцейської діяльності. Основною ідеєю моделі є те, що невелика група працівників поліції, за якою закріплена певна частина населеного пункту, мають кращі знання місцевих особливостей, мають кращі контакти (у тому числі – неформальні) з лідерами громади, що підвищує ефективність роботи у сфері забезпечення громадського порядку та попередження правопорушень;

- міжвідомче партнерство (Multi-Agency Partnerships) – полягає у координації дій поліції та міських служб у сфері протидії правопорушенням, виробленні комплексних, міжвідомчих та міждисциплінарних підходів до забезпечення безпеки громади [16, с. 84];

- попередження злочинів силами громади (Community Crime Prevention) – передбачає інфраструктурні, культурні зміни, а також фізичну зміну оточення району, направлені на зниження рівня злочинності; подібна модель може реалізовуватись у різних формах: сусідський дозор, змішані патрулі за участі поліцейських та представників громади, облаштування проблемних ділянок району тощо;

- стратегія поліцейсько-громадського контакту (Police-Public Contact Strategies) – полягає у розширенні контактів поліції з членами громади (відкриття контактних центрів обслуговування громадян, відвідування поліцейськими громадян з метою виявлення проблем, які їх турбують);

- територіальні піші патрулі (Area-Based Foot Patrols) – полягає у закріпленні поліцейських за одним маршрутом протягом тривалого часу з метою кращого вивчення ситуації на ньому;

- залучення громади та консультування з громадами (Community Involvement and Consultation).

Таким чином, можна вести розмову про два рівні взаємодії органів місцевого самоврядування та поліції у Сполучених Штатах Америки. З одного боку, має місце підпорядкування поліції владі міста, що обумовлює широкі контрольні функції міської ради та мера стосовно правоохоронців та наявність значного переліку важелів впливу на них, передусім – фінансових. З іншого боку, практика community policing забезпечує партнерство поліції з іншими міськими службами у сфері протидії злочинності та забезпечення громадського порядку. Разом з цим, вивчаючи досвід функціонування поліції США, слід мати на увазі історичні особливості формування її системи. Поліцейські служби у багатьох містах формувалися «знизу» як напівофіційні органи самоорганізації громадян з метою підтримання порядку, що й зумовлює різноманітність підходів до функціонування поліцейських служб у різних частинах держави. Також слід взяти до уваги федеративний устрій Сполучених Штатів Америки, що зумовлює надзвичайно високий рівень децентралізації правоохоронних органів, який не в повній мірі відповідає традиціям їх функціонування в Україні. З іншого боку, слід звернути увагу на те, що значна частина заходів у сфері community policing можлива і без внесення змін до діючого законодавства, що, за умов розширення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні робить їх достатньо перспективними.

Розділ II. Взаємодія органів місцевого самоврядування з поліцією у Великобританії

Поліція у Великобританії відрізняється високим рівнем децентралізації та значним ступенем залученням громадськості до управління нею. Враховуючи широку автономію окремих частин Об'єднаного Королівства, на сьогодні існує декілька відмінних правових режимів функціонування поліції, окремі для Англії та Уельсу, Шотландії і Північної Ірландії.

Так, базовим нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність поліції в Англії та Уельсі є Акт про поліцію 1996 року [13]. Відповідно до нього, Англія та Уельс розділені на 41 територію, на кожній з яких функціонує окрема територіальна поліцейська служба. Окрім цього, окремі поліцейські служби створені для столичного регіону та для міста Лондон (остання відповідальна за центральну частину міста, Сіті). Наразі триває реформа системи управління поліцією, що має завершитись у 2016 році із повним набуттям чинності Акту про реформу поліції та соціальну відповідальність 2011 року [15]. Відповідно до нього, замість територіальних поліцейських управлінь, які до цього здійснювали загальне керівництво та нагляд за кожним з територіальних підрозділів поліції, була запроваджена посада комісара з питань поліції та злочинності. Комісари обираються прямим голосуванням жителів відповідної території на чотирирічний строк. Зокрема, до завдань комісара входять:

- забезпечення ефективної роботи поліцейської служби на відповідній території;
- призначення головного констебля, забезпечення його відповідальності за управління поліцейською службою та, за необхідності, його звільнення;
- встановлення цілей у сфері поліцейської роботи та протидії злочинності;

- встановлення бюджету поліцейської служби;
- підвищення ефективності поліцейської роботи на національному та міжнародному рівні відповідно до цілей, визначених Міністерством внутрішніх справ;
- забезпечення взаємодії з партнерами у сфері безпеки та кримінальної юстиції з метою гармонізації цілей у даній сфері на місцевому рівні [15].

З метою забезпечення публічного нагляду за діяльністю комісара, а також сприяння ефективному виконанню ним своїх завдань **функціонують комісії з питань поліції та злочинності, що утворюються органами місцевого самоврядування**, розташованих на території, на якій діє відповідна поліцейська служба.

До повноважень комісії, зокрема, відноситься розгляд проекту плану поліцейської діяльності та протидії злочинності і внесення пропозицій до нього (при цьому, погодження даного плану комісаром з комісією є, відповідно до законодавства, обов'язковим). Подібний план складається комісаром після його обрання та має містити:

- цілі у сфері поліцейської діяльності та протидії злочинності;
- основні поліцейські заходи, що має здійснити поліцейський підрозділ;
- фінансові та інші ресурси, які планується надати поліцейському підрозділу;
- способи, якими керівництво поліції доповідатиме комісару про свою діяльність;
- критерії та методи, за допомогою яких оцінюватиметься якість роботи поліції;
- умови отримання грантів за зниження рівня злочинності [15].

Комісії також збираються для розгляду та оцінки щорічного звіту комісара, який він зобов'язаний їм надсилати. Під час даних зборів комісар особисто представляє звіт та відповідає на питання членів комісії. Нарешті,

до повноважень комісії належить здійснення нагляду за діяльністю комісара, надання рекомендацій щодо її удосконалення.

Всі висновки та рекомендації комісії щодо діяльності комісара підлягають публікації, а їх копії надсилаються органам місцевого самоврядування, розташованим в межах діяльності відповідної поліцейської служби.

Окрім комісій з питань поліції та злочинності, взаємодія комісара з питань поліції та злочинності з органами місцевого самоврядування здійснюється і в рамках партнерства громади заради безпеки (Community Safety Partnership). Подібні партнерства об'єднують представників установ публічного (державного та муніципального) сектору з метою виявлення та протидії найбільш суттєвим загрозам безпеці, характерним для даного регіону. До них, зазвичай, входять місцеві ради, установи охорони здоров'я, пожежні служби, служби пробації, поліції [7].

Нарешті, важливим механізмом взаємодії між поліцією та органами місцевого самоврядування є порядок фінансування діяльності правоохоронців. Незважаючи на те, що основне фінансування діяльності поліції здійснюється за рахунок грантів Міністерства внутрішніх справ, органи місцевого самоврядування надавати гранти відповідним управлінням поліції, причому передбачається можливість надання грантів з умовами, погодженими з керівником відповідного управління поліції.

У Шотландії та Північній Ірландії система управління поліцією дещо відрізняється. Так, поділ на поліцейські території у них відсутній, і кожна з цих частин Великобританії має власну уніфіковану поліцейську службу.

У Північній Ірландії загальне керівництво та нагляд за діяльністю поліцейської служби здійснює Рада з поліцейської діяльності Північної Ірландії, до складу якої входять представники місцевої законодавчої асамблеї, а також громадяни, призначені міністерством юстиції. Її основним

завданням є забезпечення ефективності та законності діяльності поліцейської служби. Як і у поліцейських службах Англії та Уельсу, оперативне управління діяльністю поліцейською службою Північної Ірландії здійснює головний констебль.

Територія Північної Ірландії з 1 квітня 2015 року поділена на 11 поліцейських округів. У кожному з округів функціонують партнерства у сфері поліцейської діяльності та безпеки громади, до складу яких входять члени розташованих на його території місцевих рад, а також представники громадянського суспільства. Таким чином, саме дані партнерства виступають в якості основного механізму, що забезпечує зв'язок між поліцією та органами місцевого самоврядування. Їх завданнями, відповідно до Акту про юстицію (для Північної Ірландії) 2011 року, є:

- надання пропозицій керівникові відповідного поліцейського округу та Раді з поліцейської діяльності з будь-яких питань, що стосуються поліцейської діяльності в окрузі;

- здійснення моніторингу діяльності поліції щодо виконання планів поліцейської діяльності;

- здійснення заходів щодо забезпечення взаємодії громадськості з поліцією у сфері попередження злочинності та підвищення безпеки громад в окрузі;

- здійснення заходів щодо визначення громадської думки щодо питань, які стосуються поліцейської діяльності та підвищення безпеки громад в окрузі, розгляд результатів досліджень громадської думки;

- функціонування в якості загального форуму для обговорень та консультацій на теми, пов'язані з поліцейською діяльністю та підвищенням безпеки громад в окрузі;

- підготовка планів скорочення злочинності та підвищення безпеки громад в окрузі;

- виявлення індикаторів, що дозволяють оцінювати ефективність виконання завдань, визначених зазначеними планами;

- надання фінансової та іншої необхідної підтримки особам, залученим до вирішення завдань, пов'язаних зі скороченням злочинності та підвищенням безпеки громад в окрузі [10].

У Шотландії загальне керівництво та нагляд за діяльністю поліцейської служби здійснює Шотландське управління поліції, що формується Урядом Шотландії. Базовим нормативно-правовим актом, що регулює діяльність шотландської поліції, є Акт про реформування поліції та пожежної служби (для Шотландії) 2012 року [14]. Порівняно з відповідними законодавчими актами Англії та Уельсу і Північної Ірландії, він закріплює значно більше механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та поліції. Зокрема, він містить окремий розділ, присвячений діяльності поліції на місцевому рівні.

Так, актом встановлюється обов'язок головного констебля поліцейської служби Шотландії щодо вжиття всіх необхідних заходів для забезпечення поліцейської діяльності на всіх територіях, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Окрім цього, при призначенні констеблів, які здійснюватимуть керівництво місцевою поліцією, обов'язковою є консультація головного констебля з відповідним органом місцевого самоврядування.

Акт також прямо встановлює обов'язок керівника місцевої поліції залучати відповідний орган місцевого самоврядування до визначення цілей та пріоритетів поліцейської діяльності на відповідній території. Обов'язковим є залучення органу місцевого самоврядування і до розробки місцевого плану поліцейської діяльності. У Шотландії місцеві плани поліцейської діяльності за своєю сутністю та завданнями подібні до своїх

аналогів в Англії та Уельсі, однак місцеве законодавство встановлює більш детальні вимоги до їхнього змісту. Вони повинні:

- встановлювати основні пріоритети та цілі поліцейської діяльності у відповідній місцевості;
- роз'яснювати підстави вибору вказаних пріоритетів та цілей;
- містити перелік заходів, що пропонуються для здійснення поліцейської діяльності у відповідній місцевості, а також прогнозувати їх вплив на досягнення визначених пріоритетів та цілей;
- встановлювати результати, які дозволять оцінити досягнення встановлених пріоритетів та цілей;
- розкривати, який вплив пропоновані пріоритети, цілі та заходи матимуть на досягнення цілей, визначених громадою при плануванні свого розвитку [14].

Окрім цього, органам місцевого самоврядування надано право здійснювати моніторинг поліцейської діяльності та повідомляти про його результати керівникові місцевої поліції, зокрема:

- свої висновки щодо будь-яких питань, що стосуються діяльності поліції на відповідній території;
- свої рекомендації щодо покращення стану поліцейської діяльності на відповідній території.

При цьому, орган місцевого самоврядування може прямо вказати на поліцейські заходи, які він вважає за необхідне включити до місцевого плану поліцейської діяльності.

Керівник місцевого підрозділу поліції зобов'язаний на вимогу органів місцевого самоврядування надавати:

- доповіді щодо здійснення поліцейських функцій на своїй території (включаючи стан виконання плану поліцейської діяльності);

- статистичну інформацію щодо скарг, направлених щодо діяльності поліцейської служби;

- іншу інформацію щодо стану поліцейської діяльності, яка необхідна органу місцевого самоврядування [14].

Незважаючи на те, що у різних частинах Великобританії діють різні режими управління органами поліції, можна виділити ряд механізмів взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування, що є спільними для всієї держави.

1. Плани поліцейської діяльності. Дані документи встановлюють пріоритети та цілі діяльності поліції на визначеній території на певний період (існують як річні, так і стратегічні плани). При цьому, із застосуванням різних механізмів, органи місцевого самоврядування залучені до формування даного плану і частково беруть участь в його реалізації. В якості прикладу наведемо план поліцейської діяльності у місті Единбург на 2014 рік. Ним визначено три пріоритети поліцейської діяльності, в розрізі кожного з яких визначаються цілі, які планується досягти.

Першим пріоритетом визначено громадську безпеку. У розрізі даного пріоритетного напрямку визначені наступні цілі:

- у сфері протидії насильству та порушенням громадського порядку – скорочення кількості насильницьких злочинів та порушень громадського порядку, пов'язаних із вживанням алкоголю;

- у сфері протидії насильству в сім'ї та статевих злочинів – підвищення рівня виявлення насильства в сім'ї, покращення захисту дітей, що постраждали від насильства в сім'ї та підвищення виявлення статевих злочинів;

- у сфері забезпечення безпеки публічних заходів – робота з партнерами та організаторами з метою максимізації безпеки осіб, що відвідують публічні заходи;

- забезпечення безпеки на дорогах – зменшення кількості осіб, що загинули або серйозно постраждали у дорожньо-транспортних пригодах.

Другим пріоритетом визначено скорочення проявів асоціальної поведінки. У розрізі даного пріоритету ключовими цілями визначено:

- зниження рівня асоціальної поведінки;
- зниження рівня порушень громадського порядку;
- підвищення рівня виявлення злочинів на ґрунті расової, національної, релігійної ненависті.

Третім пріоритетом є протидія тяжким злочинам та організованій злочинності. Основними цілями, визначеними у розрізі даного пріоритету є наступні:

- у сфері протидії незаконному обігу наркотиків цілями є підвищення кількості виявлених торговців наркотиками та збільшення обсягів вилучених наркотиків;

- у сфері протидії крадіжкам цілями є зниження рівня крадіжок із проникненням та збільшення кількості повернутих потерпілим цінностей.

Пріоритети та цілі були визначені шляхом проведення стратегічної оцінки ситуації у місті, а також завдяки масштабній програмі опитування громадськості [8].

2. Фінансування поліцейської діяльності. Органи місцевого самоврядування мають право, але не обов'язок, фінансувати діяльність поліцейської служби на своїй території. В останні роки, з огляду на зменшення центрального фінансування поліції, значення місцевих грантів зросло. За таких умов, органи місцевого самоврядування мають суттєвий

вплив на поліцейську службу, що дозволяє більш повно враховувати потреби місцевого населення при здійсненні правоохоронної діяльності.

3. Звітування керівництва поліції перед органами місцевого самоврядування. Це відбувається як опосередковано через контрольні органи, до складу яких входять представники органів місцевого самоврядування (наприклад, комісії з питань поліції та злочинності в Англії та Уельсі), так і безпосередньо (як у Шотландії, де взаємодія з органами місцевого самоврядування здійснюється напрямую).

Розділ III. Взаємодія органів місцевого самоврядування з поліцією у Франції

У Франції на національному рівні діє два основних правоохоронних органи: Національна поліція та Національна жандармерія, які підпорядковуються Міністерству внутрішніх справ. Окрім цього, французьке законодавство передбачає активну роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку на відповідній території. Так, відповідно до Генерального кодексу місцевого самоврядування, мер визнається представником держави у департаменті, до завдань якого належить здійснення заходів із забезпечення громадської безпеки. З метою виконання цих завдань, мерам надано право створення спеціалізованих органів місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки [5]. На сьогодні французьке законодавство передбачає три типи правоохоронних органів:

- муніципальна поліція
- сільська охорона
- служба нагляду за дорогами.

Відповідно до Кодексу внутрішньої безпеки, у випадку, якщо штат муніципальної поліції перевищує 5 осіб, обов'язковим є укладення угоди про координацію дій між муніципальною поліцією та органами безпеки держави. В рамках цієї угоди передбачаються обмін інформацією у сфері протидії правопорушенням та забезпечення громадської безпеки, особливості участі представників національної поліції та муніципальної поліції в охороні публічних заходів, забезпеченні безпеки дорожнього руху тощо.

Сторонами угоди є мер комуни та представник держави у департаменті. Для укладення угоди необхідна попередня консультація з прокурором [4].

Таким чином, у сфері безпосередньої поліцейської діяльності взаємодія між органами місцевого самоврядування та Національною поліцією відбувається саме через діяльність муніципальної поліції.

Іншим важливим механізмом взаємодії є **місцеві угоди у сфері безпеки та місцеві ради з питань безпеки та попередження правопорушень**.

Місцеві контракти у сфері безпеки укладаються представниками органів місцевого самоврядування, представниками органів державної влади на місцях (передусім – префектом, що є місцевим представником Міністерства внутрішніх справ, якому підпорядковується у тому числі місцеві підрозділи Національної поліції та Національної жандармерії) та іншими сторонами, зацікавленими у забезпеченні безпеки та запобіганні правопорушенням у громаді (місцеві компанії, громадські організації тощо).

Наприклад, місцева угода у сфері безпеки у місті Ліль була укладена у 2009 році. Її підписали 9 сторін: мер Ліля, мери двох громад, асоційованих з містом, префект регіону, місцевий прокурор, ректор Північної академії, що об'єднує заклади вищої освіти регіону, президент ради регіону, представники орендодавців житлової нерухомості, представники транспортних компаній.

Пріоритетними сферами діяльності в рамках угоди визначені наступні:

- безпека публічних місць;
- попередження злочинності неповнолітніх;
- допомога вразливим категоріям населення;
- адекватне реагування правоохоронних органів на потреби громади.

За кожним з напрямів визначено ряд заходів (усього – 88), що мають бути здійснені з метою досягнення поставлених цілей.

Координація виконання угоди покладена на мера міста. З метою оцінки результатів її виконання, не рідше ніж двічі на місяць збирається пленарна асамблея, що складається з представників сторін угоди; для оперативного керівництва реалізацією угоди утворено комітет управління та робочі групи за кожним з 4 пріоритетних напрямів [22].

Місцеві ради з питань безпеки та попередження правопорушень складаються з представників зацікавлених органів місцевого самоврядування та органів державної влади, а саме: представників префекта (представник Міністерства внутрішніх справ у департаменті), прокуратури, голови ради департаменту, представників органів державної влади, визначених префектом, представників організацій та установ, що задіяні у сфері попередження правопорушень, безпеки, допомоги жертвам злочинів, громадського транспорту, визначені головою даної ради за домовленістю з такими організаціями та установами. Головою ради є мер. Засідання ради проводяться не рідше, ніж раз на рік. При цьому, не рідше, ніж раз на рік префект або його представник інформує членів ради про стан у сфері безпеки та попередження правопорушень у відповідній громаді.

Розділ IV. Взаємодія органів місцевого самоврядування з поліцією у

Польщі

Досвід Польщі є достатньо показовим для України з декількох причин: відносно невелика відмінність від України за площею та чисельністю населення, спільний історичний досвід розбудови демократії в умовах демонтажу авторитарного політичного режиму, подібна форма державного устрою. Окрім цього, слід звернути увагу на те, що формування механізмів взаємодії між поліцією та органами місцевого самоврядування відбувалось у даній державі за умови розширення повноважень останніх, що відповідає духу адміністративно-територіальної реформи, яку планується провести в Україні.

Чинне польське законодавство передбачає широку участь органів місцевого самоврядування у забезпечення громадського порядку. Так, ст. 3 закону про поліцію прямо передбачає, що органи місцевого самоврядування виконують завдання у сфері охорони безпеки та громадського порядку [21]. З цієї метою органи місцевого самоврядування мають право створювати ряд органів, діяльність яких направлена на забезпечення громадського порядку.

Так, на рівні гміни (територіальної громади) створюється гмінна (міська) стража (муніципальна поліція) [19]. При цьому, незважаючи на підпорядкування та фінансування гмінної стражі органам місцевого самоврядування, вона не діє автономно від поліції. Зокрема, рішення про створення гмінної (міської) стражі повинно бути погоджене з комендантом поліції воєводства. Погодження коменданта поліції воєводства необхідне і при призначенні коменданта стражі. Також, комендант поліції воєводства надає допомогу воєводі у здійсненні нагляду за окремими аспектами діяльності гмінної стражі (наприклад, у сфері застосування працівниками стражі вогнепальної зброї та заходів фізичного примусу).

Закон «Про гмінні стражі» вказує і на необхідність взаємодії даних органів з поліцією. З цієї метою органи місцевого самоврядування можуть

укладати з відповідним територіальним комендантом поліції угоди про співпрацю. Основними напрямками взаємодії є:

1) постійний обмін інформацією про загрози безпеці осіб, власності та громадському порядку, що виникають на відповідній території;

2) організація системи зв'язку між поліцією та стражею, що бере до уваги місцеві потреби та можливості і забезпечує підтримання постійного зв'язку між підрозділами поліції та стражі;

3) координація розміщення поліцейських служб та стражі із урахуванням загроз, що виникають на даній території;

4) спільне здійснення заходів із забезпечення порядку та безпеки у місцях значного скупчення людей, проведення масових культурних, розважальних та спортивних заходів, а також в інших публічних місцях;

5) організація спільних навчань поліцейських та гмінних стражників;

6) обмін інформацією у галузі нагляду та реєстрації технічних засобів реєстрації подій у публічних місцях [19].

Окрім керівництва підрозділами стражі, органи місцевого самоврядування беруть участь і у формуванні керівництва поліції на місцевому рівні. Відповідно до закону про поліцію, при призначенні місцевих комендантів поліції обов'язковим є отримання думки голови відповідних органів місцевого самоврядування [21].

Іншим механізмом взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування є створення на рівні повіту (що за рівнем адміністративно-територіального поділу відповідає району в Україні) **комісій безпеки і порядку**, призначених для реалізації завдань старости (голови повітового самоврядування) щодо управління повітовими службами, інспекціями та підрозділами стражі у сфері публічного порядку та безпеки громадян [20]. У роботі подібних комісій беруть участь представники поліції, прокуратури та

працівники інших органів, діяльність яких пов'язана із забезпеченням громадської безпеки. До завдань комісій безпеки і порядку входять, зокрема:

- оцінка загроз громадському порядку та безпеці громадян на території повіту;

- оцінка роботи поліції та інших повітових служб, інспекцій, підрозділів стражі, а також організацій, що виконують на території повіту завдання у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки громадян;

- підготовка проекту повітової програми запобігання злочинності, забезпечення громадського порядку та безпеки громадян;

- оцінка проектів інших програм співпраці поліції та інших повітових служб, інспекцій, підрозділів стражі;

- оцінка проекту бюджету повіту у частині забезпечення громадського порядку та безпеки громадян;

- оцінка місцевих нормативно-правових актів та інших документів, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку та безпеки громадян;

- оцінка інших рішень старости у сфері громадського порядку та безпеки громадян [20].

Важливим правовим механізмом, що забезпечує взаємодію між поліцією та органами місцевого самоврядування, є щорічне звітування територіальних органів поліції перед відповідними органами місцевого самоврядування з питань своєї діяльності, стану громадської безпеки та порядку (ст. 10 закону про поліцію). Окрім цього, керівники територіальних органів поліції зобов'язані надавати відповідним органам місцевого самоврядування інформацію на їх запит у разі наявності загрози громадській безпеці або порушення громадського порядку.

Окремо слід звернути увагу на участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні поліції. За загальним правилом, фінансування діяльності поліції у Польщі здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Разом з цим, п. 3 ст. 13 закону «Про поліцію» встановлює право органів місцевого самоврядування, нарівні з рядом інших осіб (фондації, банки, громадські організації тощо) брати участь у покритті:

- інвестиційних видатків, видатків на модернізацію або ремонт устаткування;
- коштів на утримання та функціонування організаційних одиниць поліції;
- видатків на закупівлю необхідних для їх потреб товарів та послуг [21].

Окрім цього, законодавство встановлює можливість збільшення штату місцевих відділків поліції за поданням відповідної повітової або гмінної ради понад встановлену державним бюджетом на даний рік за умови самостійного покриття витрат, пов'язаних з їх утримання протягом строку не меншого за 5 років на умовах угоди, укладеної з керівником відповідного територіального підрозділу поліції.

Нарешті, органи місцевого самоврядування на підставі угоди, укладеної з керівником відповідного територіального підрозділу поліції, мають право переказати кошти для відповідних територіальних підрозділів, що виконують завдання у сфері превентивної діяльності, з метою:

- грошової компенсації за час понаднормової служби;
- заохочення за службові досягнення.

Передання даних коштів здійснюється через Фонду підтримки поліції, що є державним цільовим фондом. Його кошти призначені для:

1) покриття інвестиційних витрат, витрат на модернізацію або ремонт устаткування, коштів на утримання та функціонування організаційних одиниць поліції, а також закупівля необхідних для їх потреб товарів та послуг;

2) грошова компенсація поліцейським за час понаднормової служби;

3) заохочення поліцейських за службові досягнення.

Окрім цього, допускається матеріальна допомога поліції з боку органів місцевого самоврядування шляхом безпосередньої закупівлі матеріальних цінностей для її потреб.

Таким чином, чинне польське законодавство передбачає достатньо різноманітні механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією. Разом з цим, слід зазначити, що створення гмінної стражі, повітових комісій безпеки і порядку, а також участь у фінансуванні місцевих поліцейських підрозділів є правом, а не обов'язком органів місцевого самоврядування, що дозволяє їм самостійно визначати доцільність подібних заходів, виходячи з власних потреб та можливостей. Важливим аспектом є також можливість об'єднання зусиль декількох сусідніх громад у створенні спільної стражі, що зменшує фінансове навантаження на органи місцевого самоврядування. Тим не менш, слід взяти до уваги, що навіть за цих умов стражі створені далеко не усіма громадами Польщі і, як правило, створюються у містах; відповідно ж до останніх статистичних даних (за 2013 рік), їх кількість зменшилась – з 596 до 593 [9, с. 3].

Розділ V. Взаємодія органів місцевого самоврядування з поліцією у Чехії

Чеське законодавство передбачає достатньо широкі повноваження громади у сфері забезпечення громадського порядку. Так, його охорона прямо закріплена як власне повноваження громади ч. 2 пар. 35 Закону про громади [24].

Як і у Польщі, у Чехії існує інститут поліції громади (міста), що підпорядковується відповідному органу місцевого самоврядування. Її завданням є забезпечення місцевого громадського порядку в рамках повноважень відповідної громади. Зокрема, до її повноважень належить:

- сприяння охороні безпеки осіб та власності;
- нагляд за додержанням правил громадянського співіснування;
- нагляд за додержанням встановлених органами місцевого самоврядування правил поведінки;
- бере участь у нагляді за додержанням правил дорожнього руху;
- бере участь у нагляді за додержанням громадського порядку у межах своїх повноважень;
- бере участь у попередженні злочинів у громаді;
- здійснює нагляд за додержанням чистоти у громадських місцях громади;
- розкриває проступки, розгляд яких покладено на органи місцевого самоврядування [23].

Незважаючи на те, що поліція громади підпорядковується відповідному органу місцевого самоврядування, Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки наділене рядом повноважень стосовно даних органів. Зокрема, МВС:

- 1) перевіряє професійну придатність стражників поліції громади;

2) видає посвідчення стражників та позбавляє їх;

3) веде інформаційні системи, необхідні для виконання встановлених законом завдань, що стосуються проходження тестування стражниками, отримання ними сертифікатів та діяльності поліції громади [23].

Окрім цього, МВС здійснює нагляд за:

1) професійною придатністю стражників до виконання покладених на нього повноважень;

2) додержанням встановлених уніфікованих елементів обмундирування стражників та маркування автомобілів і інших транспортних засобів поліції громади [23].

Окрім цього, у 2008 році був прийнятий новий закон «Про поліцію», яким було передбачене розширення співпраці між поліцією та громадами у сфері протидії злочинності. Так, він містить окремий параграф, присвячений співпраці з громадами, основним механізмом реалізації якого є координаційні угоди, що укладаються між територіальними підрозділами поліції та відповідними громадами. Законодавство не встановлює, яким саме має бути зміст подібної угоди, залишаючи його на розсуд поліції та відповідної громади, однак передбачає, що вона може стосуватися, зокрема:

1) форм та методів постійної координації громади та відділу поліції у забезпеченні громадського порядку в громаді;

2) задач громади та відділу поліції у сфері протидії протиправним діям, що порушують громадський порядок у громаді;

3) задач громади та відділу поліції при порушенні громадського порядку в громаді;

4) розподілу завдань громади та відділу поліції щодо виконання задач, передбачених пп. 2 і 3;

5) форм та методів оцінки виконання завдань, передбачених пп. 2 і 3 та відшкодування завданої шкоди;

6) строку, на який укладається угода;

7) фінансового забезпечення спільної діяльності [25].

Наведемо декілька конкретних прикладів реалізації подібних угод.

Пльзень

22 січня 2008 року, ще до набуття чинності новим законом про поліцію, була укладена перша координаційна угода між містом Пльзень та Крайовим управлінням поліції Західночеського краю. В рамках цієї угоди територія міста була поділена на більш ніж 60 ділянок, які відповідають ділянкам міського управління поліції Пльзня, за кожною з яких були закріплені член міської ради, стражник муніципальної поліції та офіцер поліції, які виступають у ролі контактної особи. Громадськість може напряду контактувати з цими особами та повідомити їх про проблеми, які їх турбують.

Домажліце

У місті Домажліце координаційна угода була укладена 3 березня 2009 року і стала для багатьох міст модельною.

Так, сферами, в яких, відповідно до угоди, погодились сторони є:

- охорона громадського порядку;
- протидія протиправним діям та суспільно шкідливим явищам;
- охорона безпеки та майна осіб;
- освітні заходи (лекції, екскурсії);
- удосконалення зв'язків між громадянами та сторонами угоди;
- попередження протиправних діянь у сфері дорожнього руху.

Окрім цього, угода передбачає створення спільних піших та автомобільних патрулів поліції та муніципальної поліції у найбільш проблемних частинах міста, причому такі частини визначаються на спільних зборах представників поліції та органу міського самоврядування. Угодою запроваджується практика координаційних нарад, в яких беруть участь

староста міста, уповноважений міської ради, представники місцевих підрозділів поліції, метою яких є вирішення питань, пов'язаних зі станом безпеки у місті, прийняття стратегічних рішень у сфері безпеки, превенції злочинності та проблем дорожнього руху. Визначається, що подібні наради мають збиратись не рідше одного разу на півроку. Встановлюється поділ міста на 7 ділянок, у кожній з яких створюється робоча група, яка складається з уповноважених представників поліції, муніципальної поліції та міської ради. Угодою підкреслюється, що поліцейський, відповідальний за конкретну ділянку, має діяти на ній у рамках філософії community policing, а також виконувати завдання, що впливають з координаційної угоди, а саме:

- підвищувати рівень співпраці з громадянами, інституціями та організаціями, що знаходяться на ділянці;

- поглиблювати власні знання про ділянку;

- власною ініціативною поведінкою протидіяти протиправним діям;

- активно вирішувати проблеми безпеки;

- активно співпрацювати з рештою членів робочої групи та спільно з ними вирішувати ситуацію з безпекою на ділянці;

- інформувати своє керівництво про ситуацію з безпекою на закріпленій ділянці;

- своїми професійними діями доводити, що поліція служить громадськості і, таким чином, підвищувати її престиж [11].

На стражників місцевої поліції на ділянці покладаються наступні задачі:

- підвищувати рівень співпраці з громадянами, інституціями та організаціями, що знаходяться на ділянці;

- поглиблювати власні знання про ділянку;

- власною ініціативною поведінкою протидіяти протиправним діям, особливо, тим, що порушують правила, встановлені міською радою;

- активно вирішувати проблеми безпеки;
- активно співпрацювати з рештою членів робочої групи та спільно з ними вирішувати ситуацію з безпекою на ділянці;
- інформувати своє керівництво про ситуацію з безпекою на закріпленій ділянці;
- своїми професійними діями доводити, що місцева поліція служить громадськості і, таким чином, підвищувати її престиж у місті.

Представник міської ради має виконувати наступні завдання:

- комунікувати з громадянами у визначеній ділянці у галузі безпеки з метою постійного підвищення відчуття захищеності у громадян та громадськості;
- співпрацювати з відповідальними поліцейським та стражником у сфері протидії протиправним діям та вирішення проблем безпеки;
- захищати інтереси громадян у сфері безпеки на засіданнях міської ради.

Слід наголосити й на проблемах, пов'язаних з реалізацією координаційних угод. Так, у 2011 році Міністерство внутрішніх справ Чехії провело опитування громад щодо стану співпраці з поліцією. В цілому, представники громад розглядали координаційні угоди критично (як надлишковий інститут, враховуючи, що необхідність співпраці між громадою та територіальними органами поліції і так законодавчо закріплено) або з обережністю (мова йде лише про формальну декларацію намірів), а ефективність угод, з точки зору значної частини громад, знижується формалізмом в їх виконанні. Частина громад вказали, що не планують укладення координаційних угод, вважаючи їх надлишковими з огляду на існуючий високий рівень співпраці з поліцією. Ті ж громади, які негативно оцінили свій рівень співпраці з поліцією, розглядали їх лише як частково діючий механізм [12]. Також, слід наголосити, що координаційні угоди у

Чехії не мають юридичного механізму відповідальності сторін за їх невиконання.

Тим не менш, на початок 2015 року координаційні угоди були укладені приблизно у чверті громад Чехії, і, в цілому, виконують покладені на них завдання.

Розділ VI. Перспективи використання закордонного досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування та поліції в Україні

На сьогодні триває реформування як органів місцевого самоврядування, так і органів внутрішніх справ. Ряд нормативно-правових актів у даній сфері поки що не прийнятий або не діє (зокрема, Закон України «Про органи внутрішніх справ», зміни до Конституції України стосовно децентралізації управління тощо). Разом з цим, можна вказати на ряд перспективних напрямів впровадження закордонного досвіду, можливих в рамках діючих та прийнятих законодавчих актів.

Закон України «Про Національну поліцію» лише у загальних рисах окреслює механізм взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 88 Закону, керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення [3]. Разом з цим, очевидно, що суто формальна реалізація даного положення не може досягти цілей, поставлених перед поліцією та органами місцевого у сфері охорони правопорядку. У зв'язку з цим, цікавим є досвід складання місцевих планів

поліцейської діяльності (Великобританія), який може бути корисним при реалізації положень Закону України «Про Національну поліцію» щодо громадського контролю поліції (розділ VIII). Зокрема, відповідно до ст. 86 Закону, з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівники поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції; при цьому, щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями [3]. Складання таких планів із залученням керівництва територіальних органів поліції, територіальних поліцейських комісій та органів місцевого самоврядування сприятиме виробленню конкретних заходів із реалізації визначених поліцейською комісією пріоритетів, формуванню чітких критеріїв оцінки роботи територіального органу поліції органами місцевого самоврядування та громадськістю, а також більш повному врахуванню побажань місцевих громад у діяльності поліції. При цьому, урахування у планах відносно невеликого переліку пріоритетів правоохоронної діяльності дозволить спрямувати роботу поліції на актуальні проблеми, що турбують населення відповідного регіону або територіальної громади.

Використання досвіду реалізації програм у сфері профілактики правопорушень (у тому числі – із застосуванням практик community policing) є доцільним з метою виконання положень статті 89 Закону, відповідно до якої поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань.

При цьому, співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності.

Подібні проекти можуть мати як освітній характер (інформування громадян про потенційні загрози їх безпеці та шляхи їх протидії; підвищення загального рівня правової культури населення), так і передбачати часткову участь органів місцевого самоврядування та громадськості в охороні правопорядку (наприклад, чеський досвід спільних з муніципальною поліцією патрулів за умови створення відповідних органів в Україні; американський досвід залучення волонтерів).

З метою розробки та реалізації подібних проектів на рівні місцевих громад доцільним є застосування американського досвіду партнерства у громаді для залучення як представників органів місцевого самоврядування, так і представників громадських організацій до спільного вироблення рішень щодо підвищення рівня безпеки у громаді. Подібні форуми окрім працівників поліції, можуть включати представників судових органів, прокуратури, органів місцевого самоврядування, соціальних служб, представників шкіл, релігійних та громадських організацій, засобів масової інформації, підприємств тощо. При цьому, відносно неформальний статус подібних партнерств може забезпечити достатньо високий рівень гнучкості у виробленні рішень тих проблем, які стоять перед конкретною місцевою громадою. Завданнями подібних партнерств можуть бути:

- забезпечення співпраці всіх інституцій та суспільних груп, що зацікавлені та діють у сфері профілактики правопорушень та забезпечення безпеки з метою організації міждисциплінарної роботи в сфері безпеки місцевої громади;

- інформування населення про вітчизняні та закордонні інновації, новаторські пілотні проекти, публікації, сучасні тенденції і потреби у сфері безпеки громад;

- розробка проектів, напр., у галузі роботи з дітьми та молоддю, організації дозвілля молоді, а також політики в сфері освітньої, виховної, сімейної, житлової, містобудівної, культурної політики, участі населення у забезпечення громадського порядку у громаді.

Окрім цього, на рівні областей доцільним видається використання досвіду функціонування французьких місцевих рад з питань безпеки та попередження правопорушень та польських комісій безпеки і порядку з метою забезпечення більш тісної взаємодії органів місцевого самоврядування, територіальних управлінь центральних органів виконавчої влади та територіального органу поліції для формування комплексних рішень із попередження правопорушень та забезпечення безпеки у регіоні. Подібні консультативні органи багато в чому відповідають американській моделі міжвідомчого партнерства та, на відміну від форумів партнерства у громаді, можуть використовуватися для координації зусиль органів місцевого самоврядування та державної влади з метою вироблення коротко-, середньо- та довготермінових рішень у сфері безпеки на рівні регіону.

Висновки

Незважаючи на те, що світова практика виробила достатньо різноманітні механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією, можна виділити ряд узагальнених, універсальних моделей, що застосовуються у цій сфері.

Першою є здійснення органами місцевого самоврядування окремих контрольних функцій щодо органів поліції. Обсяг контрольних функцій щодо правоохоронної діяльності відрізняється в залежності від обсягу повноважень, наданих органам місцевого самоврядування у даній сфері: якщо для США характерне пряме підпорядкування місцевої поліції місцевим радам, то у більшості європейських держав подібний контроль здійснюється лише в рамках повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. До найбільш поширених способів здійснення контролю можна віднести періодичне звітування територіальних органів поліції органам місцевого самоврядування щодо стану протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, а також фінансові важелі впливу, що впливають з можливості органів місцевого самоврядування частково фінансувати діяльність правоохоронних органів.

Наступним важливим механізмом взаємодії є взаємодія органів поліції з правоохоронними органами місцевого самоврядування (муніципальною поліцією). Така взаємодія, з одного боку, покликана забезпечити ефективне розмежування повноважень даних органів на території відповідної місцевої громади, а з іншого – сприяти більш ефективному спільному використанню наявних в обох органів ресурсів з метою протидії правопорушенням.

Значного поширення набули моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та поліції, що сформувалися під впливом концепції community policing. Так, поширеною також практика створення

консультативних органів за участю представників поліції, органів місцевого самоврядування, представників громадськості з метою обговорення проблем у сфері місцевої безпеки, вироблення комплексних рішень щодо попередження правопорушень та підвищення рівня захищеності населення. Близькою до цієї моделі є також практика залучення представників органів місцевого самоврядування та громадськості до вироблення пріоритетів та складання планів поліцейської діяльності.

В умовах набуття чинності Законом України «Про Національну поліцію» та розширення повноважень органів місцевого самоврядування, застосування даних моделей сприятиме підвищенню якості роботи поліції на місцях та більш ефективному досягненню цілей зазначених реформ.

Список використаних джерел:

1. Европейский кодекс полицейской этики. Рекомендация Rec.(2001)10. Принята Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polis.osce.org/library/f/2687/1492/CoE-FRA-RPT-2687-RU-CoE-FRA-RPT-2687-RU-Европейский кодекс полицейской этики.pdf>
2. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом : Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ. – 2008. – 81 с.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Офіційний вісник України від 18.08.2015 – 2015. – № 63. – С. 33.
4. Code de la sécurité intérieure. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20120618>
5. Code général des collectivités territoriales. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>
6. Community Policing for Mayors: A Municipal Service Model for Policing and Beyond / Robert Chapman and Matthew Scheider . – Washington DC: U.S. Department of Justice, 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-w0032-pub.pdf>
7. Crime and Disorder Act 1998. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/contents>
8. Edinburgh Local Policing Plan 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scotland.police.uk/assets/pdf/142349/edinburgh/216185/217030/217034?view=Standard>

9. Informacja statystyczna o działalności straży gminnych (miejskich) w 2013 r. / Departament Porządku Publicznego MSW. – Warszawa, 2014. – 19 s. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/straze-gminne-miejskie/dane-statystyczne-doty/12477,Dane-statystyczne-za-2013-rok.html>
10. Justice Act (Northern Ireland) 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/nia/2011/24/contents>
11. Koordinační dohoda o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mp.domazlice.info/user_data/zpravodajstvi/obrazky/File/koordinacni_dohoda.pdf
12. Koordinační dohody mezi Policií České republiky a obcemi a jejich potenciál / Lukáš Harazin, Oldřich Krulík, Jaroslava Nováková // Bezpečnostní Sbory. – № 5. – 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/5-2011/2011_bezpecnostni-sbory_metropolitni-policie_podklad.pdf
13. Police Act 1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents>
14. Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/contents/enacted>
15. Police Reform and Social Responsibility Act 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted>
16. Rosenbaum, Dennis P. Evaluating Multi-Agency Anti-Crime Partnerships: Theory, Design, and Measurement Issues / Dennis P. Rosenbaum // Evaluation for Crime Prevention: Crime Prevention Studies Volume 14, 2002 – pp.171-225.
17. Siegel, Larry J. Criminology / Larry J. Siegel. – Belmont: Wadsworth Publishing, 2014. – 528 p.

18. United States Department of Justice. COPS Community-Oriented Policing Services. Organizational Elements. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cops.usdoj.gov/default.asp?Item=477>

19. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19971230779&type=3>

20. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19980910578&type=3>

21. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19900300179&type=3>

22. Ville de Lille. Contrat Local de Sécurité 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.lille.fr/files/content/shared/files/Actualites/Cadre%20de%20vie/l_essentielle_du_CLS.pdf

23. Zákon České národní rady ze dne 6. prosince 1991 o obecni policii, 553/1991 Sb. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://portal.gov.cz/app/zakony/download?idBiblio=39601&nr=553~2F1991~20Sb.&ft=pdf>

24. Zákon ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), 128/2000 Sb. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://portal.gov.cz/app/zakony/download?idBiblio=49296&nr=128~2F2000~20Sb.&ft=pdf>

25. Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky, 273/2008 Sb. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=67272&nr=273~2F2008&rpp=15#local-content>

Наукове видання

Бугайчук Костянтин Леонідович

Гузь Віталій Анатолійович

Святокум Ігор Олегович

Чумак Володимир Валентинович

**Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого
самоврядування в контексті децентралізації державної влади**

Науково-методичні рекомендації